

Ungenutzte Arbeitskräftepotenziale in Deutschland: Maßnahmen und Effekte

Angesichts schrumpfender und alternder Bevölkerungen und zugleich steigender Qualifikationsanforderungen in globalisierten Märkten schärft sich zunehmend die Sensibilität von Unternehmen und Politik für das Problem begehrtter Arbeits- und Fachkräfte. Es steht nicht mehr länger nur die Arbeitsnachfrageseite mit der Frage, wie genügend Jobs geschaffen werden können, im Vordergrund. Hinzu tritt zunehmend das Bewusstsein über Knappheiten auf der Arbeitsangebotsseite: Wer soll in Zukunft die Jobs machen? *Von Christina Boll*

Die 2011 vom Europäischen Statistischen System entwickelte so genannte erweitere Potenzialrechnung hat sich zum Ziel gesetzt, Arbeitskräftepotenziale in der Europäischen Union umfassend zu quantifizieren. Dies geschieht für Deutschland anhand der in den Mikrozensus integrierten Arbeitskräfteerhebung (AKE).

In einer aktuellen Studie (siehe Kasten am Ende) identifiziert das HWWI die wesentlichen Personengruppen, die dieses Potenzial stellen, benennt Maßnahmen, wie die Potenziale zu heben sind und quantifiziert die jeweiligen Mengeneffekte. Anknüpfend an einer Auswertung der Arbeitskräfteerhebung 2010 (vgl. Rengers 2012) werden die betrachteten Personengruppen schnittmengenfrei abgegrenzt, um sie anschließend zu einer Gesamtzahl aktivierbaren Potenzials zu aggregieren. Aus der Umsetzung aller im Folgenden genannten Maßnahmen ergibt sich aus unseren Rechnungen ein aggregiertes Arbeitskräftepotenzial von 2.170.000 Personen (siehe Abbildung). Das ist ein Viertel des vom Statistischen Bundesamt für 2010 quantifizierten Potenzials von 8,4 Millionen. Das größte Potenzial besteht dabei unter Müttern und Älteren.

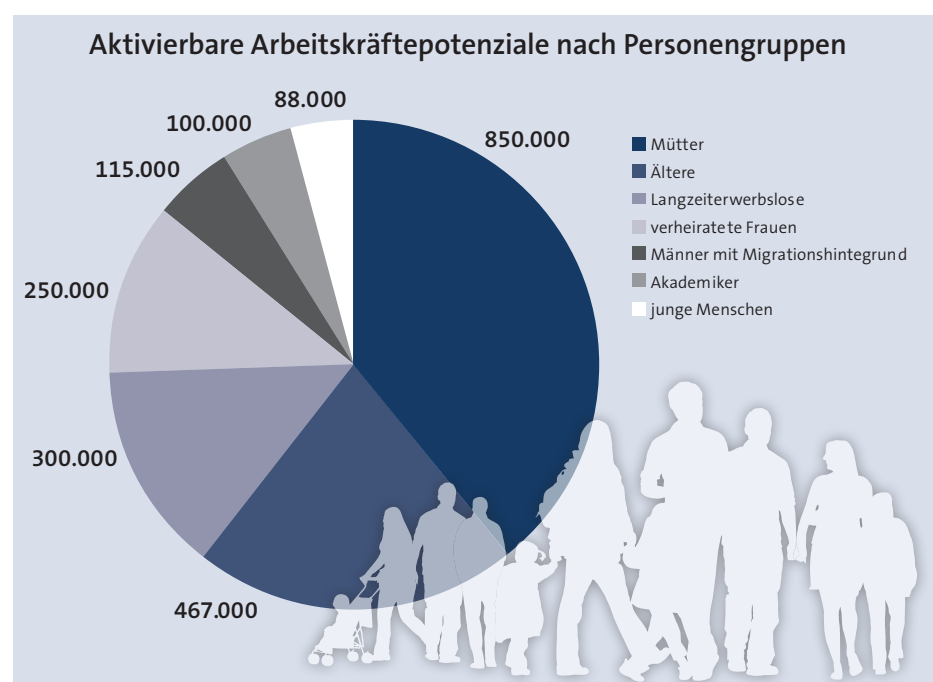
Im Einzelnen sehen wir unter Müttern ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von rund 850.000 Personen, das durch einen flächendeckenden Ausbau der Ganztagsbetreuung von Vorschul- und Schulkindern erschlossen werden kann. Das Erwerbsverhalten von Frauen in Deutschland ist maßgeblich durch den Familienzusammenhang geprägt. Während 79,1 % der kinderlosen Frauen im Alter von 25 bis 59 Jahren im Jahr 2010 erwerbstätig waren, waren es unter Müttern mit einem jüngsten Kind

unter drei Jahren nur 48,4 %. Die Erwerbstätigenquote von Müttern liegt selbst dann, wenn das Kind zehn Jahre oder älter ist, mit 77,5 % noch immer unter jener kinderloser Frauen. Zahlreiche Studien belegen, dass das institutionelle Kinderbetreuungsangebot für die Müttererwerbstätigkeit eine große Rolle spielt. So lassen sich anhand von Befragungsergebnissen einer AKE-Sonderauswertung 2010 unter Müttern, die eine unzureichende Kinderbetreuung als Hauptgrund für ihre Nichterwerbstätigkeit beziehungsweise eingeschränkte Erwerbstätigkeit nennen, die oben benannten Potenziale beziffern.

Unter älteren Menschen im Alter von 60 bis 65 Jahren sehen wir ein aktivierbares Arbeitskräftepotenzial von insgesamt 467.000 Personen durch Aufschub des Renteneintrittsalters auf 66 Jahre. Zu den Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlich sind, zählen unter anderem eine

kontinuierliche Weiterqualifizierung Älterer und altersgerechte Arbeitsplätze, aber auch veränderte Anreizsetzungen wie das Rückgängigmachen der Verlängerung des Arbeitslosengeldes für Ältere und die Anhebung der Hinzuverdienstgrenzen für Rentner. Die für Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten umgesetzten neuen rentenrechtlichen Regelungen waren richtig und zielführend. Jedoch sind weiterführende Reformen wie eine Kopplung der Erwerbsphase an die Lebenserwartung denkbar. Vor allem aber braucht es einen Perspektivenwechsel in der Gesellschaft, damit das im Alter von 50 Jahren und einer Regelaltersgrenze von bald 67 Jahren noch bevorstehende letzte Drittel des Erwerbslebens aktiv, fördernd und fordernd gestaltet werden kann.

Neben der Anwesenheit von Kindern im Haushalt trägt auch der Ehestatus zu einer Polarisierung des weiblichen Erwerbsver-



haltens in Deutschland bei. Verheiratete Frauen mittleren Alters sind, unabhängig von der Anwesenheit von Kindern im Haushalt, gegenüber unverheirateten Frauen nicht nur deutlich häufiger am Arbeitsmarkt inaktiv, sondern konzentrieren sich überdies besonders stark in der am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernten Gruppe, den sonstigen Nichterwerbspersonen. Diese Befunde gelten nicht nur für West-, sondern auch (in abgeschwächter Form) für Ostdeutschland. Neben tradierten geschlechtsspezifischen Rollenerwartungen stellt in Einkommenssteuersystemen wie dem deutschen, das eine Zusammenveranlagung von Partnern erlaubt, die Überwälzung des (höheren) Grenzsteuersatzes auf die – meist weibliche – Zuverdienerin ein zusätzliches Beschäftigungshemmnis dar. Durch die Abschaffung des Ehegattensplittings und Ersetzung durch eine Individualbesteuerung halten wir ein zusätzliches Arbeitsangebot von rund 250.000 Personen für realisierbar. Dabei sind entsprechende Verhaltenswirkungen von Männern bereits berücksichtigt.

Eine wichtige Gruppe innerhalb des inländischen Erwerbspersonenpotenzials sind Menschen mit Migrationshintergrund. Diese weisen gegenüber Personen ohne Migrationshintergrund durchschnittlich geringere Erwerbstätigen- und höhere Erwerbslosenanteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf. Ihr Anteil an der Stillen Reserve betrug 2010 fast 30 %. Insbesondere Männer der ersten Zuwanderergeneration signalisieren eine hohe Arbeitsmarktnähe, während Frauen eine eher geringe Arbeitsmarktbeteiligung aufweisen. Wir beschränken unsere Berechnungen auf Männer und halten rund 115.000 Personen mit Migrationshintergrund für aktivierbar für den Arbeitsmarkt, wenn diese Personen durch Maßnahmen wie die Anerkennung ausländischer Abschlüsse, die Nach- und Weiterqualifizierung, die Vermittlung von berufsbezogenen Deutschkenntnissen und von Arbeitserfahrungen in die Lage versetzt werden, sich am Arbeitsmarkt wie Män-

ner desselben Qualifikationsniveaus, aber ohne Migrationshintergrund, zu verhalten.

231.800 Akademiker und 566.900 Akademikerinnen im Alter von 25 bis 59 Jahren zählten 2010 zu den Nichterwerbspersonen. Die Erwerbsquoten der Hochqualifizierten sind im gesamteuropäischen Vergleich (EU-27) unterdurchschnittlich. Insbesondere die Erwerbsbeteiligung hochqualifizierter Männer ist in vielen Ländern höher. Für die Einführung von Studiengebühren sprechen viele Gründe. Der wichtigste ist, dass der ökonomische Anreiz, die Erträge der Hochschulbildung einzufahren, gestärkt wird, wenn die Investitionskosten (teilweise) privat verausgabt wurden. Wir halten eine nutzerorientierte Hochschulfinanzierung zudem für sozial gerechter. Wie Ländervergleiche zeigen, müssen maßvolle Studiengebühren zudem keineswegs zu Lasten der Chancengleichheit auf Bildung gehen, wenn sie mit einem extensiven Studienfördersystem verbunden sind. Wir halten genau dies für Deutschland für erforderlich, um anschließend nachgelagerte Studiengebühren einzuführen. Durch diese Maßnahme sehen wir allein bei Akademikern eine Steigerung der Erwerbspersonenzahl um rund 100.000 Personen für realistisch an.

Junge Menschen stellen ein weiteres ungenutztes Arbeitskräftepotenzial dar. Im Jahr 2011 haben 49.560 Schülerinnen und Schüler das Schulsystem nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht ohne einen Schulabschluss verlassen. Ein fehlender Schulabschluss senkt die Chance, eine Ausbildungsstelle zu finden, erheblich. In der Folge verschlechtern sich auch die Beschäftigungsaussichten. Im Jahr 2010 befanden sich rund 50.000 Frauen und rund 38.000 Männer im Alter von 15 bis 24 Jahren, insgesamt also rund 88.000 junge Menschen, in der Stillen Reserve, obwohl sie angaben, sich nicht (mehr) im Bildungsprozess zu befinden und weder krank noch aus sonstigen Gründen arbeitsunfähig zu sein. Mindestens dieses Potenzial halten wir durch eine bessere Berufsqualifizierung junger Menschen für aktivierbar. Zu den erforderlichen Maßnahmen zählen wir

eine konsequente Umsetzung sonderpädagogischer Förderung auch in den allgemeinbildenden Schulen, die Unterstützung schwacher Schüler bei der Berufswahl und beim Erwerb berufspraktischer Kompetenzen, Maßnahmen zur Erhöhung der Schulfähigkeit von Kindern mit Migrationshintergrund sowie die gezielte Förderung beruflicher Weiterbildung Niedrigqualifizierter in den Unternehmen.

Ein weiterer Fokus liegt auf der Gruppe der Langzeiterwerbslosen, die länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung sind. Strukturelle Erwerbshemmnisse können in Fehlansätzen am Arbeitsmarkt und/oder in den Personen selbst begründet sein. Insgesamt spricht einiges dafür, dass die Hartz-Reformen eine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt hatten. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sinkt; an den Aufnahmen regulärer Beschäftigung hatte die Zeitarbeit 2011 einen Anteil von etwa 50 %. Wir gehen davon aus, dass mindestens weitere 300.000 Personen mit abgeschlossener Ausbildung und unter 50 Jahren durch gezielte Maßnahmen wieder in Beschäftigung gebracht werden können. Hierzu zählen unter anderem die Verstärkung der Brückenfunktion von Zeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung in reguläre Beschäftigung durch eine individuelle Förderung und Qualifizierung sowie die Erschließung von Zukunftsberufsfeldern mit hoher Arbeits- und Fachkräftenachfrage (zum Beispiel Pflegeberufe) für diese Personengruppe.

Literatur: Rengers, M. (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse für das Jahr 2010, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Wirtschaft und Statistik, April 2012: 299-319, Wiesbaden.

HWWI POLICY PAPER

Boll, C.; Kloss, A.; Puckelwald, J.; Schneider, J.; Wilke, C. B.; Will, A. (2013): Ungenutzte Arbeitskräftepotenziale in Deutschland: Maßnahmen und Effekte, *HWWI Policy Paper 75*, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

Download der Studie unter: <http://www.hwwi.org/>
(Publikationen, Policy Paper)

Wachsender Pflegebedarf in Hamburg

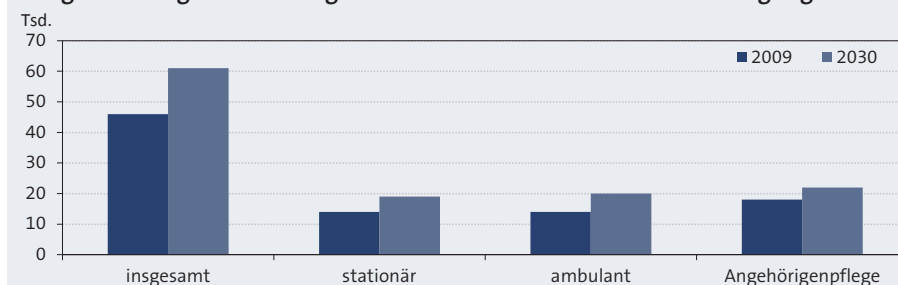
Das HWWI hat in Kooperation mit der Hamburg School of Business Administration (HSBA) eine Studie vorgelegt, die für Hamburg den Status quo und die Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen beziffert und die Situation erwerbstätiger Pflegenden analysiert. Die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen werden durch eine Umfrage unter Hamburger Siegelunternehmen abgerundet. Von Christina Boll

Hamburgs Bevölkerung wird nach aktuellen Bevölkerungsprognosen nicht nur ab 2030 zurückgehen, sondern zugleich auch bis 2030 und darüber hinaus merklich altern: Während im Jahr 2010 29,2 ältere Personen ab 65 Jahren auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) kamen, werden es im Jahr 2030 voraussichtlich 37,7 Personen sein. Zugleich werden mehr Menschen, insbesondere Frauen und Ältere, umfangreicher und länger in den Arbeitsmarkt eingebunden sein. Zeiten der Erwerbstätigkeit und der Angehörigenpflege werden sich demnach stärker überlappen als bisher, sodass das Thema ‚Vereinbarkeit von Pflege und Beruf‘ zunehmend an Bedeutung gewinnt.

In Hamburg waren nach Daten der Pflegestatistik im Jahr 2011 47.207 Pflegebedürftige registriert. Gut zwei Drittel (68,5 %) wurden zu Hause versorgt, entweder allein durch Angehörige oder zusammen mit/durch ambulante Pflegedienste. Mit 39,9 % (18.821 Personen) war der Anteil der ausschließlich durch Angehörige gepflegten Personen an allen Pflegebedürftigen in Hamburg geringer als in den Stadtstaaten Bremen (43,7 %) und Berlin (50,5 %); hingegen entfiel mit 31,5 % ein höherer Anteil auf die vollstationäre Pflege (zum Vergleich: Bremen 28,1 %, Berlin 24,7 %). Bis 2030 wird die Zahl der Pflegebedürftigen in Hamburg auf rund 60.000 Personen ansteigen (siehe Abbildung). Die Angehörigenpflege wird dabei auch in Zukunft eine tragende Rolle spielen. Die Zahl der ausschließlich von Angehörigen gepflegten Personen wird bei konstanten Versorgungsformen auf rund 22.000 Personen im Jahr 2030 steigen.

Wer pflegt? Die Ergebnisse einer bundesweiten Analyse von Mikrodaten zeichnen das folgende Profil pflegender Erwerbstätiger: Rund 6 % der Beschäftigten pfe-

Pflegebedürftige in Hamburg bei Annahme einer konstanten Versorgungsstruktur



Quellen: Rothgang et al. (2012), Szenario 1: konstante Versorgungsformen; HWWI.

gen einen oder mehrere Angehörige. Sechs von zehn pflegenden Erwerbstätigen sind Frauen. Das Durchschnittsalter ist mit rund 48 Jahren höher als das der nichtpflegenden Erwerbstätigen. Personen aus Ostdeutschland sind unter den Pflegenden über-, Personen mit Migrationshintergrund unterrepräsentiert. Pflegenden Erwerbstätigen verfügen überdies über ein vergleichsweise hohes Bildungsniveau. Allerdings pflegen Akademiker/innen wöchentlich weniger Stunden als Personen niedrigerer Bildungsgruppen. Der wöchentliche Pflegeumfang sinkt ferner mit steigender Stellung im Beruf. Erwerbstätige Pflegenden arbeiten vermehrt Teilzeit und sind häufig in den Sektoren Sonstige Dienstleistungen und Handel, selten hingegen im Transport- und Verkehrswesen beschäftigt.

Wie eine aktuelle Umfrage unter Hamburger Unternehmen, die das Familiensiegel führen, zeigt, genießt das Thema ‚Vereinbarkeit von Pflege und Beruf‘ erst eine überraschend geringe Aufmerksamkeit: 38 % der Unternehmen halten das Thema für „eher nicht relevant“. Nur 7 % der Unternehmen nutzen die Familienpflegezeit nach dem Familienpflegezeitgesetz 2012. Hinzu kommt, dass in jenen Unternehmen, die bereits Vereinbarkeitsmaßnahmen anbieten, die Inanspruchnahme der Maßnahmen seitens der pflegenden Beschäftigten noch relativ gering ist. Hier besteht deutliches Steigerungspotenzial, das auf die Notwendigkeit

einer besseren Bekanntmachung vorgehaltener Angebote in den Betrieben hinweist. Notwendig ist, dass Unternehmen proaktiv eine umfassende Strategie entwickeln, die an den drei zentralen Handlungsfeldern Kommunikation, strukturelle Verankerung und Kooperation anknüpft. Hierzu zählen Informationsveranstaltungen und feste Ansprechpartner zum Thema Pflege und Beruf in den Betrieben, die durchgängige Berücksichtigung der Situation und Bedürfnisse pflegender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Personaleinsatz und Personalentwicklung, Kooperationen mit lokalen Dienstleistern, Informationsstellen und Unterstützungsnetzwerken sowie nicht zuletzt eine offensive Thematisierung von Vereinbarkeitsangeboten als betrieblicher Aktivposten bei der Fachkräftegewinnung (Employer Branding).

Literatur: Rothgang, H.; Müller, R.; Unger, R. (2012): Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun? Vorabdruck. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

HWWI POLICY PAPER

Boll, C.; Hensel-Börner, S.; Hoffmann, M.; Reich, N. (2013): Wachsender Pflegebedarf in Hamburg – Situation erwerbstätiger Pflegenden und Herausforderungen für Hamburger Unternehmen, *HWWI Policy Paper 78*, Studie im Auftrag der Handelskammer Hamburg für die Hamburger Allianz für Familien, Hamburg. Download des Policy Papers unter: <http://www.hwwi.org> (Publikationen, Policy)

Gemeinsame Trends, Preissprünge und zukünftige Preisentwicklungen von mineralischen Rohstoffen

Das zyklische Verhalten der Rohstoffmärkte wird auch in Zukunft immer wieder zu Preisspitzen führen. Die derzeitigen Preisspitzen sind besonders auf die schnelle Ausweitung der Nachfrage in den letzten Jahren zurückzuführen. Das Angebot stieg nur langsam und mit Verzögerung. Da es aber in den nächsten Jahren weiter ausgeweitet wird und zugleich das Nachfragewachstum zurückgeht, werden die Rohstoffpreise zunächst tendenziell sinken. Außer durch globale Trends wird die Preisentwicklung auch durch Nachfrageänderungen getrieben, die durch neue Technologien ausgelöst werden und somit nicht prognostizierbar sind. Dies sind die Ergebnisse der Studie „Ursachen von Preispeaks, -einbrüchen und -trends bei mineralischen Rohstoffen, die von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Auftrag gegeben wurde und im April 2013 veröffentlicht wurde. Von Anja Rossen

In dieser Studie wurde die monatliche Preisentwicklung von 32 metallischen Rohstoffen (Buntmetalle, Industriemineralien, Leichtmetalle, Elektronikmetalle, Stahlveredler und Edelmetalle) über die vergangenen 100 Jahre analysiert. Mit Hilfe einer grafischen Analyse und Tests auf Kointegration wurde untersucht, inwiefern Preise innerhalb der Metallgruppen langfristig gemeinsamen Trends folgen bzw. ähnliche Preisspitzen aufweisen. Eine solche Untersuchung und Systematisierung der Ausschläge von Rohstoffpreisen in der Vergangenheit kann bei der Beurteilung der zukünftigen Marktentwicklungen und Preisrisiken helfen. Preisabsicherungen von Rohstoffen und das Management von Preisrisiken können dadurch einfacher erfolgen.

Hinsichtlich der längeren Vergangenheit ergaben sich teilweise sehr unterschiedliche Ursachen für die Preisspitzen, wie beispielsweise Produktionsausfälle, höhere Energiekosten oder Handelsbeschränkungen. Im Gegensatz dazu hat eine besonders starke Nachfrage, bedingt durch eine Beschleunigung des weltweiten Wirtschaftswachstums, bei einer breiten Gruppe von Rohstoffen zu gemeinsamen Preisspitzen geführt. Für die Preisreaktion war aber auch entscheidend, mit welcher Geschwindigkeit das Angebot reagieren konnte. Bei der Kointegrationsanalyse zeigten sich sowohl sehr homogene Metallgruppen (zum Beispiel Buntmetalle) wie auch äußerst inhomogene Gruppen (zum Beispiel Industriemineralien). In den inhomogenen Gruppen gibt es keinen langfristigen systematischen Zusammenhang zwischen den einzelnen Preisen.

Die Preise von Buntmetallen (Blei, Zink, Zinn, Kupfer) sind stark von der weltweiten Produktion, vor allem aus der Automobilbranche abhängig. Aber auch der Ölpreis spielt hier aufgrund der sehr energieintensiven Herstellung eine wichtige Rolle. Aluminium, Titan und Magnesium, die zu der Gruppe der Leichtmetalle gehören, sind genauso wie die Buntmetalle eine weitestgehend homogene Gruppe. Diese Metalle werden vor allem im Fahrzeugbau, in der Luft- und Raumfahrttechnik und in der Automobilindustrie benötigt. Stahlveredler (Nickel, Chrom, Kobalt, Mangan, Molybdän, Tantal, Wolfram, Stahl) werden vor allem als Legierungen für Stahl verwendet und weisen daher sowohl untereinander als auch mit dem Stahlpreis eine langfristige Beziehung auf. Elektronikmetalle werden aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften als Legierungen eingesetzt und besonders von der Elektroindustrie nachgefragt. Dennoch ergab die Analyse dieser Preise ein eher inhomogenes Bild. Während die Preise einzelner Elektronikmetalle einem langfristigen Gleichgewicht folgen, weist der Großteil eine individuelle Preisentwicklung auf.

Die wohl unterschiedlichste Gruppe sind die Industriemineralien, die von einer Vielzahl an industriellen Sektoren nachgefragt werden. So ergaben sich hier auch sehr unterschiedliche Preisverläufe und Testergebnisse, die kein langfristiges Gleichgewicht erkennen lassen. Die Preise von Edelmetallen wie Gold, Platin und Silber hingegen bewegen sich langfristig sehr ähnlich. Diese Metalle werden vor allem von der Schmuckindustrie und in unsicheren

Zeiten nachgefragt, da sie als eine sichere Wertanlage gelten. Palladium und Platin werden in der Automobilbranche für Katalysatoren benötigt. Diese Metalle weisen jedoch keine Langfristbeziehung auf, da sie keine perfekten Substitute darstellen. Zusätzlich wird Platin im Gegensatz zu Palladium stärker für Schmuck und wegen seiner Wertbeständigkeit nachgefragt.

Die zukünftige Entwicklung von Metallbeziehungsweise Rohstoffpreisen wird im Wesentlichen durch die Weltkonjunktur bestimmt. Die momentane Rezession im Euroraum und das langsamere Wachstum in Asien reduzieren auch den Anstieg der Rohstoffnachfrage. Bei einem gleichzeitigen Produktionsanstieg führt dies dazu, dass die Preise in den nächsten Jahren tendenziell zurückgehen und Preisspitzen abgebaut werden. Auf der anderen Seite ist mit der Eurokrise zeitweise auch die Nachfrage nach Edelmetallen, die als sichere Wertanlage gesehen werden, angestiegen.

STUDIE

Bräuninger, M.; Leschus, L.; Rossen, A. (2013): Ursachen von Preispeaks, -einbrüchen und -trends bei mineralischen Rohstoffen, Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover (BGR), Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.), Hamburg.

Download der Studie unter unnter: http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-17.pdf;jsessionid=CB06367AB4FE97617EEB4A5BCF2918E8.1_cid292?__blob=publicationFile&v=2